



Urteil vom 16. Oktober 2018

Besetzung

Richterin Maria Amgwerd (Vorsitz),
Richter Ronald Flury, Richterin Vera Marantelli,
Gerichtsschreiber Tobias Grasdorf.

Parteien

A. _____,
Beschwerdeführerin,

gegen

Volkswirtschaftsdepartement des Kantons St. Gallen,
Davidstrasse 35, 9001 St. Gallen,
Vorinstanz.

Landwirtschaftsamt des Kantons St. Gallen,
Davidstrasse 35, 9001 St. Gallen,
Erstinstanz,

Gegenstand

Rückforderung der Direktzahlungen 2014.

Sachverhalt:**A.**

A._____ (Beschwerdeführerin) bewirtschaftet seit dem 1. April 2014 den landwirtschaftlichen Betrieb Nr. [...] ihrer Eltern in B._____ im Kanton St. Gallen. Bis zu diesem Datum hatte ihre Mutter, C._____, den Betrieb bewirtschaftet. Dieser umfasste unter anderem auch rund 474 Aren Land und einen Stall, welche sie von der Ortsgemeinde B._____ gepachtet hatte (Parzellen-Nr. [...]).

B.

Mit Schreiben vom 28. Mai 2014 erklärte die Beschwerdeführerin gegenüber der Ortsgemeinde B._____, dass sie in den Pachtvertrag ihrer Eltern eintreten und diese Grundstücke weiter bewirtschaften wolle. Am 5. Juni 2014 lehnte die Ortsgemeinde B._____ die Beschwerdeführerin als neue Pächterin ab. Am 24. Juni 2014 kündigte die Ortsgemeinde B._____ den Pachtvertrag gegenüber D._____ und C._____ vorzeitig auf den 31. Dezember 2014.

C.

Am 18. September 2014 teilte das Landwirtschaftsamt des Kantons St. Gallen (Erstinstanz) der Beschwerdeführerin mit, die Akontozahlung der Direktzahlungen 2014 sei wegen der unklaren Verhältnisse betreffend die Pachtfläche der Ortsgemeinde B._____ unterblieben. Es stehe zwar fest, dass sie die Pachtfläche der Ortsgemeinde B._____ bewirtschaftet habe, jedoch sei unklar, ob sie die Pachtfläche aus privatrechtlicher Sicht zu Recht bewirtschaftet habe. Die Direktzahlungen für 2014 würden ihr vollumfänglich ausbezahlt, sofern sämtliche Bedingungen und Auflagen erfüllt seien. Sobald rechtskräftig entschieden sei, wer die Pachtflächen rechtmässig bewirtschaften dürfe, werde die Erstinstanz die Situation neu beurteilen.

D.

Mit Verfügung vom 27. Oktober 2014 sprach die Erstinstanz der Beschwerdeführerin Direktzahlungen für 2014 in der Höhe von Fr. 16'107.15 zu. Dieser Betrag wurde der Beschwerdeführerin bis Ende 2014 überwiesen. Im Juni 2015 zahlte die Erstinstanz der Beschwerdeführerin an die Direktzahlungen 2015 einen Betrag von Fr. 8'479.10 aus.

E.

Mit Entscheid vom 13. Mai 2015 stellte das Kreisgericht [...] fest, die vorzeitige Kündigung des Pachtvertrages durch die Ortsgemeinde B._____

per 31. Dezember 2014 sei ungültig. Das Urteil hielt auch fest, es lägen keine wichtigen Gründe vor, welche es der Ortsgemeinde B._____ nicht erlauben würden, den Vertrag bis zum Ablauf der ordentlichen Kündigungsfrist Ende Dezember 2015 weiterzuführen. Bis zu diesem Datum sei C._____ Pächterin des Pachtlandes. Des Weiteren hielt das Urteil fest, dass die Ortsgemeinde B._____ die Übernahme der Pacht durch die Beschwerdeführerin weiterhin ablehne.

F.

Am 28. Oktober 2015 verfügte die Erstinstanz:

- „1. A._____ verfügt gemäss Kreisgerichtsurteil vom 13. Mai 2015 nicht über einen Pachtvertrag für die Parzellen Nr. [...] der Ortsgemeinde B._____.
2. Aufgrund fehlender, anrechenbarer BFF erfüllt A._____ den ÖLN in den Jahren 2014 und 2015 nicht.
3. Die ausbezahlten Beiträge des Jahres 2014 in Höhe von Fr. 16'107.15 und die Beiträge 2015 in der Höhe von Fr. 8'479.00 werden zurückgefordert.
4. Die obengenannten Beträge sind innert 30 Tagen auf den Kontokorrent der Staatsbuchhaltung zu überweisen.“

Zur Begründung führte die Erstinstanz aus, die Beschwerdeführerin habe auf den 1. April 2014 den Betrieb ihrer Eltern übernommen, das Pachtverhältnis mit der Ortsgemeinde B._____ sei jedoch nicht auf sie übergegangen. Biodiversitätsförderflächen seien nur anrechenbar, wenn sie sich im Eigentum oder auf dem Pachtland der Bewirtschafterin befänden. Diese Bedingung erfülle die Beschwerdeführerin nicht, da kein Pachtverhältnis zwischen ihr und der Ortsgemeinde B._____ entstanden sei. Das betreffe auch die Hochstamm-Feldobstbäume auf den Pachtparzellen. Da zudem höchstens die Hälfte des erforderlichen Anteils an Biodiversitätsförderflächen durch die Anrechnung von Hochstamm-Feldobstbäumen erfüllt werden dürfe, die Beschwerdeführerin jedoch über keinen anderen Typ von Biodiversitätsförderflächen verfüge, könnten auch die 18 Bäume auf den übrigen von ihr bewirtschafteten Flächen nicht angerechnet werden. Da ihr Betrieb damit weder 2014 noch 2015 über anrechenbare Biodiversitätsförderflächen verfügt habe, habe sie den ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN) in diesen Jahren nicht erfüllt und daher keinen Anspruch auf Direktzahlungen.

G.

Am 21. November 2015 erhob die Beschwerdeführerin Einsprache gegen die Verfügung der Erstinstanz vom 28. Oktober 2015 und stellte die folgenden Anträge:

- „1. Die Erwägungen des Landwirtschaftsamtes seien nochmals zu prüfen (Wiedererwägung) und der speziellen Situation Rechnung zu tragen.
2. Der bestehende Pachtvertrag meiner Mutter sei zu berücksichtigen und die BFF-Fläche auf dem Ortsgemeindeboden seien anzurechnen.
3. Die Verfügung des Landwirtschaftsamtes vom 28.10.2015 sei vollumfänglich aufzuheben.
4. Die Rückforderung für die Direktzahlungen des Jahres 2014 und des Jahres 2015 seien aufzuheben.
5. Eventualiter sei für meinen „Überlegungsfehler“ eine verhältnismässige / kleine Kürzung zu verfügen.
6. Es sei mir Akteneinsicht in meine Daten zu gewähren, die vom Landwirtschaftsamt über mich angelegt worden sind oder über mich beim Landwirtschaftsamt eingegangen sind.“

H.

Mit Verfügung vom 25. November 2015 stellte die Erstinstanz der Beschwerdeführerin die Schlussrechnung 2015 samt Auszahlungsübersicht zu, gemäss der die Beschwerdeführerin keinen Direktzahlungsanspruch habe und sie mit der Akontozahlung Fr. 8'479.10 zu viel erhalten habe.

I.

Am 9. Dezember 2015 erhob die Beschwerdeführerin auch gegen die Verfügung vom 25. November 2015 Einsprache mit den inhaltlich gleichen Anträgen wie in ihrer Einsprache vom 21. November 2015.

J.

Mit Einspracheentscheid vom 7. März 2016 verfügte das Landwirtschaftsamt:

- „1. A._____ erfüllt den ÖLN für das Jahr 2014 aufgrund der nicht Anrechenbarkeit der BFF nicht. Entsprechend werden die A._____ für das Jahr 2014 ausbezahlten Beiträge in Höhe von Fr. 16'107.15 zurückgefordert.
2. A._____ hat einen Restanspruch betreffend Beiträge für das Jahr 2015 von insgesamt Fr. 8'428.45. Dieser Restanspruch wird mit den von

A._____ für das Jahr 2014 zurückzuzahlenden Beiträgen von Fr. 16'107.15 verrechnet, weshalb A._____ dem Landwirtschaftsamt noch den Betrag von Fr. 7678.70 zurückzuzahlen hat.

3. A._____ hat den oben genannten Betrag von Fr. 7678.70 innert 30 Tagen auf das Kontokorrent der Staatsbuchhaltung zu überweisen. Nach dem Erlangung der Rechtskraft des vorliegenden Entscheides wird ihr ein entsprechender Einzahlungsschein zugestellt.“

Zur Begründung führte die Erstinstanz aus, die Beschwerdeführerin verfüge gemäss Urteil des Kreisgerichts vom 13. Mai 2015 nicht über einen Pachtvertrag für die im Eigentum der Ortsgemeinde B._____ stehenden Parzellen Nr. [...]. Alle Biodiversitätsförderflächen der Beschwerdeführerin hätten sich im Jahre 2014 auf diesen Parzellen befunden. Seit dem 20. Juni 2014 (Mitteilung der Ortsgemeinde B._____) sei der Erstinstanz bekannt gewesen, dass die Beschwerdeführerin nicht Pächterin der Parzellen der Ortsgemeinde B._____ sei, weshalb sie ab diesem Zeitpunkt eine Verfügung über ihre Direktzahlungen hätte erlassen können. Hätte sie eine solche im Jahr 2014 erlassen, hätte die Beschwerdeführerin für das Jahr 2015 Anpassungen vornehmen können um den ÖLN zu erfüllen. Daher sei die Erstinstanz aus Gründen der Verhältnismässigkeit bereit, der Beschwerdeführerin die Direktzahlungen für 2015 vollumfänglich zuzusprechen. Bezüglich der Direktzahlungen 2014 erfülle sie den ÖLN jedoch nicht, weil die Biodiversitätsförderflächen nicht anrechenbar seien.

K.

Am 24. März 2016 beziehungsweise mit Ergänzung vom 29. März 2016 erhob die Beschwerdeführerin beim Volkswirtschaftsdepartement des Kantons St. Gallen (Vorinstanz) gegen den Einspracheentscheid der Erstinstanz Rekurs und stellte die folgenden Anträge:

- „1. Die BFF-Fläche sei auch für das Jahr 2014 vollumfänglich anzurechnen, der speziellen Situation Rechnung zu tragen und der ÖLN als erfüllt zu betrachten.
2. Die Direktzahlungen seien auch für das Jahr 2014 vollumfänglich zuzusprechen.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge.“

Zur Begründung führte die Beschwerdeführerin aus, es sei nicht damit zu rechnen gewesen, dass die Ortsgemeinde B._____ sie als Pächterin ablehnen würde. Niemand habe sie darauf hingewiesen, dass die Biodiversi-

tätsförderflächen zur Erfüllung des ÖLN auf eigenem Pachtland des Betriebsleiters sein müssten, zumal in der Landwirtschaft die bäuerliche Familie stets geschützt werde und die Zulässigkeit der mitbewirtschaftenden Familienangehörigen im Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht ausdrücklich erwähnt werde, was mit dem Pachtvertrag bis 31. Dezember 2015 der Fall gewesen sei. Die Biodiversitätsförderflächen seien 2014 und 2015 wie in den vorhergehenden Jahren bewirtschaftet worden. Der ÖLN sei am Stichtag für das Jahr 2014, dem 2. Mai 2014, erfüllt gewesen. Dass sie als Pächterin abgelehnt werde, habe sie erst nach dem Stichtag und nach dem ersten Heuschnitt erfahren. Zum Zeitpunkt der Ablehnung als Pächterin durch die Ortsgemeinde B. _____ habe sie deshalb keine anderen Biodiversitätsförderflächen mehr anlegen können. Sinn und Zweck sei, dass der Standort der Fläche längerfristig gewährleistet werden könne, was seit 2004 der Fall sei. Es sei zu prüfen, ob der bestehende Pachtvertrag ihrer Mutter als Grundlage für eine gemeinsame überbetriebliche Erfüllung des ÖLN hinzugezogen werden könne. Eventualiter könne sie den ÖLN auch überbetrieblich mit E. _____ erfüllen, da er über ca. 90 Aren überschüssige Biodiversitätsförderflächen verfüge. Gemäss Praxis des Bundesgerichts müssten die Direktzahlungen sodann für die Monate Januar bis März 2014 ihrer Mutter ausgezahlt werden. Sinn und Zweck der Direktzahlungen sei es, die ökologischen und gemeinwirtschaftlichen Leistungen bodenbewirtschaftender bäuerlicher Betriebe abzugelten, um damit die natürlichen Lebensgrundlagen zu erhalten und die Kulturlandschaft zu pflegen. Voraussetzung der Beitragszahlung sei daher, dass diese Leistungen tatsächlich erbracht würden. Dies sei bei ihr der Fall und die Kontrollen seien alle positiv gewesen. Es liege zudem ein Fall von höherer Gewalt vor, indem eine Enteignung eines grösseren Teils der Betriebsfläche bei Einreichung des Beitragsgesuchs nicht vorhersehbar war. Daher sei auf eine Kürzung oder Verweigerung der Beiträge zu verzichten.

L.

Mit Entscheid vom 16. November 2016 wies die Vorinstanz den Rekurs der Beschwerdeführerin ab und auferlegte ihr Kosten von Fr. 1'500.—.

Zur Begründung führte die Vorinstanz aus, die Verfügung der Erstinstanz vom 27. November 2014, mit der diese der Beschwerdeführerin Fr. 16'107.15 Direktzahlungen für das Jahr 2014 zusprach, sei fehlerhaft gewesen. Die Ortsgemeindeparzellen seien im Jahr 2014 nicht als Biodiversitätsförderflächen für den ÖLN der Beschwerdeführerin anzurechnen gewesen. Die Beschwerdeführerin sei zu keinem Zeitpunkt Pächterin der

Parzellen gewesen und es sei nicht möglich, ihr die von ihrer Mutter gepachteten Parzellen für den ÖLN anzurechnen. Auch eine überbetriebliche Erfüllung des ÖLN mit E. _____ sei nachträglich nicht möglich. Die Erstinstanz sei zu Recht von einer vollständigen Kürzung der Direktzahlungen ausgegangen. Deshalb seien die Voraussetzungen für eine Rückforderung der Direktzahlungen nach Art. 171 Abs. 1 Landwirtschaftsgesetz erfüllt. Die Voraussetzungen für einen Verzicht auf den Widerruf einer Finanzhilfverfügung gemäss Art. 30 Abs. 2 Subventionsgesetz seien nicht erfüllt und es liege auch keine höhere Gewalt vor, da die Ablehnung einer neuen Pächterin durch den Landeigentümer kein derart aussergewöhnliches Ereignis darstelle, dass diese Möglichkeit nicht in Betracht gezogen werden müsse. Schliesslich sei das Vorgehen der Erstinstanz verhältnismässig gewesen. Die Frage, ob der Mutter der Beschwerdeführerin Direktzahlungen für die Zeit vom 1. Januar bis 31. März 2014 zustünden, sei nicht Gegenstand des Rekursverfahrens, da die Mutter der Beschwerdeführerin nicht Adressatin der Verfügungen und des Einspracheentscheides gewesen sei.

M.

Mit Eingabe an das Bundesverwaltungsgericht vom 16. Dezember 2016 erhob die Beschwerdeführerin gegen den Entscheid der Vorinstanz vom 16. November 2016 Beschwerde und stellte die folgenden Anträge:

- „1. Auf die Rückforderung der Direktzahlungen 2014 sei aufgrund der speziellen Situation rund um die Pachtlandstreitigkeit nach dem Stichtag zu verzichten und die Beschwerde gutzuheissen.
2. Eventuell sei die Sache an die Vor- oder Erstinstanz zur Neu beurteilung zurückzuweisen.
3. Eventuell sei die Heilung des Mangels mittels überbetrieblichem ÖLN (mit E. _____) zu prüfen.
4. Eventuell sei das Ermessen bei der Strafpunktvergabe neu zu prüfen, da es sich bei der gesamten Ökofläche um eine zusammenhängende Fläche auf ein und derselben Parzelle handelt, welche nachweislich korrekt bewirtschaftet worden ist. Zudem wurden die Bäume auf der Eigenparzelle einfach ausser Acht gelassen, die Ausgleichsfläche von 810 m² für [die] Parzelle [...] blieb unberücksichtigt und der Pachtvertrag für die Ökofläche war nachweislich auf dem Betrieb vorhanden.
5. Eventuell sei die Verhältnismässigkeit der Sanktion mit anderen Mängeln im ÖLN zu vergleichen (Tierschutzverstösse, fehlende Unterlagen, fehlende Bodenproben, fehlende oder falsche Düngerbilanzen, welche keine Gesamtstreichung der Direktzahlungen zur Folge haben).

6. Eventuell seien die Voraussetzungen für die Rückforderung erneut zu prüfen.
7. Bei grundsätzlicher Ablehnung der Beschwerde sei die Neubeurteilung des Anspruches meiner Mutter für die ersten 3 Monate im Jahr 2014 zu prüfen.
8. Unter Kosten und Entschädigungsfolgen.“

Zur Begründung wiederholte die Beschwerdeführerin im Wesentlichen ihre Ausführungen aus dem Rekurs an die Vorinstanz. Zusätzlich führte sie aus, die Biodiversitätsförderflächen seien auf dem Betrieb wie in den Vorjahren ganzjährig vorhanden gewesen und auch bewirtschaftet worden. Der Umstand, dass der Pachtvertrag auf den Namen ihrer Mutter gelautet habe, dürfe nicht eine Verweigerung der gesamten Direktzahlungen zur Folge haben. Es frage sich, ob die vollständige Kürzung der Direktzahlungen gemessen an der Schwere des Verstosses im Vergleich zu anderen Kürzungen verhältnismässig sei. Auch das Bundesgericht habe in zahlreichen Entscheiden die Rechtmässigkeit von vollständigen Direktzahlungskürzungen verneint, obwohl der ÖLN zum Beispiel bezüglich des Gewässerschutzes oder des Tierschutzes nicht erfüllt gewesen sei. Die Verweigerung der Beiträge habe keinen strafrechtlichen Charakter, sondern habe den Grund darin, dass die Leistungen, welche mit den Zahlungen abgegolten werden sollten, nicht erbracht worden seien. Es sei jedoch niemand durch den fehlenden Pachtvertrag auf ihren Namen zu Schaden gekommen, weder die Natur oder die Tiere, noch die Erstinstanz oder die Ortsbürgergemeinde. Der Kanton könne gemäss Kürzungsrichtlinien bei begründeten, speziellen betrieblichen Situationen die Kürzungen reduzieren. Dieser Ermessensspielraum sei zu ihren Gunsten auszunutzen.

Sie verstehe nicht, wieso die Direktzahlungen vollständig verweigert und ihr nicht wenigstens die Hochstamm-Feldobstbäume auf der Eigenfläche als Biodiversitätsförderflächen angerechnet würden. Selbst wenn sie alle relevanten Bestimmungen gekannt hätte, hätte es ökologisch keinen Sinn gemacht, die Biodiversitätsförderflächen auf ihr Eigenland zu verlegen. Es sei ihr nicht möglich gewesen, vorgängig eine Vereinbarung mit E. _____ bezüglich eines überbetrieblichen ÖLN abzuschliessen, da sie die entsprechende Bestimmung nicht gekannt habe und die Erstinstanz sie erst Ende Oktober 2015 über die Verletzung von Bestimmungen der Direktzahlungsverordnung informiert habe. Die Erstinstanz und die Vorinstanz hätten ihr Ermessen korrekt auszuüben und dies akzeptieren müssen. Die Erstinstanz habe zudem zum Zeitpunkt der Auszahlung der Direktzahlungen

2014 den gesamten Sachverhalt gekannt. Zwischen dem 27. November 2014 und dem Zeitpunkt der Rückforderungsverfügung seien keine Änderungen im Sachverhalt eingetreten. Es sei nicht korrekt, dass die Erstinstanz rückwirkend ihre Meinung ändern könne. Die Voraussetzungen für eine Rückforderung nach Art. 171 Abs. 1 Landwirtschaftsgesetz seien damit nicht erfüllt. Auch habe sie die Fehlerhaftigkeit der Verfügung nicht erkennen können.

N.

In ihrer gemeinsamen Vernehmlassung vom 13. Januar 2017 stellten die Erst- und die Vorinstanz den Antrag, die Direktzahlungen 2014 seien in teilweiser Gutheissung der Beschwerde um Fr. 9'190.55 zu kürzen und die Beschwerdeführerin zu einer Rückzahlung von Fr. 762.10 zu verpflichten.

Die Ausgleichsfläche von 810 m² auf der Parzelle [...] könne der Beschwerdeführerin nicht als Biodiversitätsförderfläche angerechnet werden, da sie diese Parzelle nicht bewirtschaftet habe. Hingegen könnten ihr die 18 Hochstamm-Feldobstbäume auf ihrer Eigenfläche angerechnet werden. Die Kürzung im vorliegenden Fall ergäben nach Art. 105 Abs. 1 Direktzahlungsverordnung (in der ab dem 1. Januar 2015 geltenden Fassung) und Anhang 8 der Kürzungsrichtlinien eine Kürzung in der Höhe von Fr. 9'190.55, so dass die Beschwerdeführerin für 2014 einen Anspruch von Fr. 6'916.60 (Fr. 16'107.15 - Fr. 9'190.55) habe, was aufgrund der ausbezahlten Direktzahlungsbeiträge für 2014 und 2015 einen Rückzahlungsanspruch von Fr. 762.10 ergebe.

O.

Am 31. Januar 2017 stellte das Bundesverwaltungsgericht der Beschwerdeführerin die gemeinsame Vernehmlassung der Vorinstanzen zu und ersuchte sie, dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zum gemeinsamen Antrag der Erst- und der Vorinstanz, und dabei darzulegen, ob beziehungsweise inwiefern sie an ihrer Beschwerde festhalte.

P.

Mit Schreiben vom 28. Februar und vom 29. März 2017 hielt die Beschwerdeführerin an ihrer Beschwerde fest. Sie führte aus, sie sei mit dem Vorschlag nicht zufrieden, auch wenn es erfreulich sei, dass wenigstens ihre eigenen Hochstamm-Feldobstbäume angerechnet würden. Sie sei aber nach wie vor der Meinung, dass die Rückzahlungsverfügung unangemessen sei.

Q.

Auf Aufforderung des Bundesverwaltungsgerichts reichte das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) am 29. September 2017 als Fachbehörde eine Stellungnahme ein. Es führte aus, es sei nach einer (erneuten) Überprüfung der Rechtslage zur Auffassung gelangt, dass aufgrund der gesetzlichen Vorgaben in der Direktzahlungsverordnung die Hochstamm-Felddobstbäume als Biodiversitätsförderflächen gelten würden, obwohl keine weiteren Biodiversitätsförderflächen vorlägen. Zur Berechnung der Kürzung sei auf die Richtlinie der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz vom 27. Januar 2005 abzustellen, ergänzt um die Weisungen und Erläuterungen des BLW zur Direktzahlungsverordnung für das Jahr 2014. Die von der Vorinstanz berechnete Höhe der Kürzung sei korrekt.

R.

Auf die weiteren Vorbringen der Verfahrensbeteiligten und die eingereichten Akten wird soweit erforderlich im Rahmen der folgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

1.1 Gegen Entscheide i.S.v. Art. 5 VwVG kann gestützt auf Art. 31 und Art. 33 Bst. i VGG i.V.m. Art. 166 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG, SR 910.1) Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht geführt werden. Beim angefochtenen Rekursentscheid des Volkswirtschaftsdepartements des Kantons St. Gallen handelt es sich um einen Entscheid i.S.v. Art. 5 Abs. 2 VwVG, der von einer letzten kantonalen Instanz i.S.v. Art. 166 Abs. 2 LwG erlassen worden ist (Art. 43^{bis} Abs. 1 Bst. b i.V.m. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons St. Gallen vom 16. Mai 1965 [VRP, SR 951.1]). Das Bundesverwaltungsgericht ist damit für die Behandlung der vorliegenden Streitsache zuständig.

1.2 Nach Art. 48 Abs. 1 Bst. a–c VwVG ist beschwerdeberechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Diese Voraussetzungen erfüllt die Beschwerdeführerin; sie ist damit zur Beschwerde berechtigt.

1.3 Die Beschwerde wurde form- und fristgerecht eingereicht (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG).

1.4 Auf die Beschwerde ist damit grundsätzlich einzutreten.

Soweit die Beschwerdeführerin im Eventualantrag beantragt, es sei der Anspruch ihrer Mutter auf Direktzahlungen für die ersten drei Monate des Jahres 2014 zu prüfen, ist nicht darauf einzutreten. Der Streitgegenstand kann im Beschwerdeverfahren nicht erweitert werden (BGE 136 II 457 E. 4.2; BVGE 2012/18 E. 3.2.2; FRANK SEETHALER/FABIA PORTMANN, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl. 2016, Art. 52 N 38). Soweit sich die Beschwerdeführerin dagegen wendet, dass die Vorinstanz nicht auf dieses Begehren eintrat, ist die Beschwerde abzuweisen: Die Vorinstanz stellte zu Recht fest, dass die Mutter der Beschwerdeführerin nicht Adressatin des im Rekursverfahren angefochtenen Einspracheentscheides war und die Rückforderung der Direktzahlungen 2014 nur die Beschwerdeführerin betrifft. Deshalb war das Begehren zu Recht nicht Streitgegenstand des Rekursverfahrens.

2.

Mit der Beschwerde vor Bundesverwaltungsgericht können die Verletzung von Bundesrecht – einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens – sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts gerügt werden (Art. 49 Bst. a und b VwVG). Demgegenüber ist, wenn – wie im vorliegenden Fall – eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat, die Rüge der Unangemessenheit unzulässig (Art. 49 Bst. c VwVG).

3.

3.1 Es ist von folgendem Sachverhalt auszugehen:

Mit Verfügung vom 28. Oktober 2015 stellte das Landwirtschaftsamt fest, dass die Beschwerdeführerin in den Jahren 2014 und 2015 den Ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN) nicht erfüllt habe und daher die bereits ausgerichteten Direktzahlungen für die Jahre 2014 und 2015 zurückzufordern seien. Mit Einspracheentscheid vom 7. März 2016 hielt das Landwirtschaftsamt fest, dass – auch wenn der ÖLN im Jahr 2015 nicht erbracht worden sei – die Beiträge für 2015 aus Gründen der Verhältnismässigkeit trotzdem vollumfänglich zuzusprechen seien. Hingegen seien die für das Jahr 2014 ausbezahlten Direktzahlungen von Fr. 16'107.15 zurückzufordern, da die Beschwerdeführerin die Voraussetzungen für den ÖLN nicht

erfüllt habe. Der betreffend die Direktzahlungen für 2015 bestehende Restanspruch von Fr. 8'428.15 sei mit den für das Jahr 2014 erhaltenen Direktzahlungsbeiträgen von Fr. 16'107.15 zu verrechnen, weshalb die Beschwerdeführerin dem Landwirtschaftsamt den Betrag von Fr. 7'678.70 zurückzahlen habe. Den Rekurs der Beschwerdeführerin gegen den Einspracheentscheid wies das Volkswirtschaftsdepartement am 16. November 2016 ab.

3.2. Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bilden damit die Fragen, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang die Beschwerdeführerin Anspruch auf Direktzahlungen für das Jahr 2014 hat, und ob diese zurückgefordert werden dürfen.

4.

4.1 Grundsätzlich finden diejenigen Rechtssätze Anwendung, die bei Erfüllung eines rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Tatbestands Geltung haben, es sei denn, der Gesetzgeber habe eine davon abweichende (Übergangs-)Regelung getroffen (vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 24 Rz. 9, m.w.H.).

Die Art. 70–77 LwG betreffend Direktzahlungen wurden auf den 1. Januar 2014 geändert. Die Direktzahlungsverordnung vom 7. Dezember 1998 (AS 1999 229; im Folgenden: DZV 1998) wurde per 31. Dezember 2013 aufgehoben. Seit dem 1. Januar 2014 sind die Einzelheiten der landwirtschaftlichen Direktzahlungen in der Direktzahlungsverordnung vom 23. Oktober 2013 (DZV, SR 910.13) und in deren Anhängen 1–8 geregelt. Die Richtlinie der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz vom 27. Januar 2005 zur Kürzung der Direktzahlungen wurde auf das Jahr 2015 hin in den Anhang 8 der DZV integriert.

Strittig sind vorliegend Direktzahlungen für das Jahr 2014. Anwendbar sind deshalb grundsätzlich die im Jahr 2014 geltenden Rechtssätze. Entsprechend kommt vorliegend die DZV in der am 1. Januar 2014 geltenden Fassung zur Anwendung (AS 2013 4145; im Folgenden: DZV 2014). Deren Übergangsbestimmungen sehen in Art. 115 Abs. 11 DZV 2014 jedoch vor, dass sich der Nachweis zur Erfüllung des ÖLN im Jahr 2014 mit wenigen Ausnahmen nach den Bestimmungen der DZV 1998 richtet.

4.2 Zur Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen werden Bewirtschaftern und Bewirtschafterinnen von landwirtschaftlichen Betrieben Direktzahlungen ausgerichtet (Art. 70 Abs. 1 LwG). Als Bewirtschafter oder

Bewirtschafterin gilt die natürliche oder juristische Person oder die Personengesellschaft, die einen Betrieb auf eigene Rechnung und Gefahr führt und damit das Geschäftsrisiko trägt (Art. 2 Abs. 1 der landwirtschaftlichen Begriffsverordnung vom 7. Dezember 1998 ([LBV, SR 910.91])). Als Betrieb gilt nach Art. 6 Abs. 1 LBV ein landwirtschaftliches Unternehmen, das Pflanzenbau oder Nutztierhaltung oder beide Betriebszweige betreibt (Bst. a); eine oder mehrere Produktionsstätten umfasst (Bst. b); rechtlich, wirtschaftlich, organisatorisch und finanziell selbständig sowie unabhängig von anderen Betrieben ist (Bst. c); ein eigenes Betriebsergebnis ausweist (Bst. d) und während des ganzen Jahres bewirtschaftet wird (Bst. e). Nach Art. 3 Abs. 1 DZV 2014 sind Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen von Betrieben beitragsberechtigt, wenn sie natürliche Personen mit zivilrechtlichem Wohnsitz in der Schweiz sind (Bst. a); vor dem 1. Januar des Beitragsjahres das 65. Altersjahr noch nicht vollendet haben (Bst. b) und die Anforderungen an die Ausbildung nach Art. 4 erfüllen (Bst. c).

Zu den Voraussetzungen für die Ausrichtung von Direktzahlungen gehört unter anderem die Erbringung des ökologischen Leistungsnachweises (Art. 70a Abs. 1 Bst. b LwG). Der ökologische Leistungsnachweis umfasst insbesondere auch einen angemessenen Anteil an Biodiversitätsförderflächen (Art. 70a Abs. 2 Bst. c LwG). Der Bundesrat konkretisiert den ökologischen Leistungsnachweis (Art. 70a Abs. 3 Bst. a LwG); er kann für die Ausrichtung der Direktzahlungen weitere Voraussetzungen und Auflagen festlegen (Art. 70a Abs. 4 LwG).

Art. 7 DZV 1998 in Verbindung mit Ziff. 3.1 des Anhangs konkretisiert wie der angemessene Anteil an Biodiversitätsförderflächen bestimmt wird. Gemäss Art. 7 Abs. 1 DZV 1998 müssen die ökologischen Ausgleichsflächen (die den Biodiversitätsförderflächen in Art. 70a Abs. 2 Bst. c LwG und in Art. 14 DZV entsprechen) mindestens 3.5 % der mit Spezialkulturen belegten landwirtschaftlichen Nutzfläche und 7 % der übrigen landwirtschaftlichen Nutzfläche betragen. Anrechenbar sind nach Art. 7 Abs. 2 DZV 1998 die ökologischen Ausgleichsflächen nach Ziff. 3.1 des Anhangs. Nach Ziff. 3.1 des Anhangs müssen die ökologischen Ausgleichsflächen (u.a.) im Eigentum oder auf dem Pachtland des Bewirtschafters oder der Bewirtschafterin sein. Nach Art. 7 Abs. 3 DZV 1998 werden Bäume nach Art. 54 und Ziff. 3.1.2.3 und 3.1.2.4 des Anhangs mit einer Are angerechnet, jedoch höchstens 100 Bäume pro Hektare bestockte Fläche. Nach Ziff. 3.1.2.3 des Anhangs betrifft dies Hochstamm-Feldobstbäume. Nach

Art. 7 Abs. 4 DZV 1998 darf der ökologische Ausgleich nach Abs. 1 höchstens zur Hälfte durch die Anrechnung von Bäumen nach Abs. 3 erbracht werden.

Nach Art. 12 DZV 1998 kann der Kanton bewilligen, dass der ÖLN oder Teile davon von mehreren Betrieben gemeinsam erbracht werden, wenn die Betriebszentren der beteiligten Betriebe innerhalb einer Fahrdistanz von maximal 15 km liegen (Bst. a) und die Zusammenarbeit vertraglich geregelt ist (Bst. b).

4.3 Gemäss Art. 170 Abs. 1 LwG können die Beiträge gekürzt oder verweigert werden, wenn der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin dieses Gesetz, die Ausführungsbestimmungen oder die gestützt darauf erlassenen Verfügungen verletzt. Die Kürzung oder Verweigerung gilt mindestens für die Jahre, in denen der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin die Bestimmungen verletzt hat (Art. 170 Abs. 2 LwG). Bei Nichteinhaltung der für die landwirtschaftliche Produktion massgebenden Bestimmungen der Gewässerschutz-, der Umweltschutz- und der Tierschutzgesetzgebung kann die Kürzung und Verweigerung bei allen Direktzahlungsarten erfolgen (Art. 170 Abs. 2^{bis} LwG). Der Bundesrat regelt die Kürzungen bei Verletzung von Vorschriften im Bereich der Direktzahlungen und des Pflanzenbaus (Art. 170 Abs. 3 LwG). Sind die Voraussetzungen, unter denen ein Beitrag gewährt wurde, nicht mehr erfüllt oder werden Auflagen und Bedingungen nicht eingehalten, so werden Beiträge ganz oder teilweise zurückgefordert (Art. 171 Abs. 1 LwG). Zu Unrecht bezogene Beiträge oder Vermögensvorteile sind unabhängig von den Strafbestimmungen zurückzuerstatten oder zu verrechnen (Art. 171 Abs. 2 LwG).

5.

Die Erstinstanz hat die der Beschwerdeführerin für das Jahr 2014 ausbezahlten Direktzahlungen vollständig zurückgefordert, weil die Beschwerdeführerin den ÖLN nicht erbracht habe, da sie nicht genügend anrechenbare Biodiversitätsförderflächen gehabt habe. Die Vorinstanz hat diesen Entscheid vollumfänglich geschützt. Die Beschwerdeführerin macht geltend, es sei zu Unrecht festgestellt worden, sie habe den ÖLN nicht erfüllt und die Direktzahlungen seien zu Unrecht zurückgefordert worden.

6.

6.1 Unbestritten ist, dass die Beschwerdeführerin seit dem 1. April 2014 den elterlichen Betrieb auf eigene Rechnung und Gefahr bewirtschaftet

und die Voraussetzungen zur Beitragsberechtigung von Direktzahlungen erfüllt (Art. 3 Abs. 1 DZV).

Strittig ist, ob die Beschwerdeführerin auch alle Voraussetzung für die Ausrichtung der Direktzahlungen erfüllt (Art. 70a LwG). Insbesondere ist umstritten, ob sie den erforderlichen ökologischen Leistungsnachweis erbracht hat. Demnach sind mindestens 7 % der von der Beschwerdeführerin gemäss ihren Betriebsdaten von 2014 bewirtschafteten 984 Aren landwirtschaftlicher Nutzfläche als ökologische Ausgleichsflächen anzulegen, was 68.88 Aren entspricht (Art. 7 DZV 1998 und gleichlautend auch Art. 14 DZV). Die Beschwerdeführerin deklarierte für das Jahr 2014 gemäss ihren Betriebsdaten 41.00 Aren Biodiversitätsförderflächen sowie 35 als Biodiversitätsförderflächen zu jeweils 1 Are anrechenbare Hochstamm-Feldobstbäume. Dies entspricht insgesamt 76 Aren beziehungsweise 7.72 % ihrer landwirtschaftlichen Nutzfläche. Damit steht fest, dass sie im Jahr 2014 mehr als 7 % Biodiversitätsförderflächen effektiv bewirtschaftet hat.

Fraglich ist hingegen, ob diese von der Beschwerdeführerin ausgewiesenen Biodiversitätsförderflächen als ökologische Ausgleichsflächen anrechenbar sind, da Art. 7 DZV 1998 in Verbindung mit Ziff. 3.1 des Anhangs verlangt, dass die ökologischen Ausgleichsflächen im Eigentum oder auf dem Pachtland des Bewirtschafters oder der Bewirtschafterin sein müssen. Die von der Beschwerdeführerin angelegte ökologische Ausgleichsfläche von 41 Aren und 17 der Hochstamm-Feldobstbäume befinden sich auf Parzellen, deren Eigentümerin die Ortsgemeinde B. _____ ist; die restlichen 18 Hochstamm-Feldobstbäume stehen auf der landwirtschaftlichen Fläche ihrer Eltern.

6.2 Ziff. 3.1 des Anhangs zur DZV 1998 sieht (ebenso wie Art. 14 Abs. 2 Bst. b DZV) vor, dass nur ökologische Ausgleichsflächen (resp. Biodiversitätsförderflächen) zur Erfüllung des ÖLN anrechenbar sind, die sich im Eigentum oder auf der Pachtfläche des Bewirtschafters oder der Bewirtschafterin befinden. Durch die Übernahme des landwirtschaftlichen Betriebes ihrer Mutter auf den 1. April 2014 wurde die Beschwerdeführerin unbestrittenermassen die Bewirtschafterin (im Sinne von Art. 2 Abs. 1 LBV) des entsprechenden Betriebes. Die Beschwerdeführerin beantragt, die sich auf dem Pachtland der Ortsgemeinde B. _____ befindenden Biodiversitätsförderflächen (resp. ökologischen Ausgleichsflächen) seien an ihren ÖLN für das Jahr 2014 anzurechnen, da sie mit der Bewirtschaftung der Biodiversitätsförderflächen die Leistung für die Ausrichtung der Beiträge er-

bracht habe. Die Vorinstanzen sind der Ansicht, dass nicht einzig die effektive Bewirtschaftung unabhängig von den privatrechtlichen Verhältnisse massgebend ist.

6.3 Festzustellen ist, dass die Beschwerdeführerin im Jahr 2014 nicht Pächterin der von ihrer Mutter von der Ortsgemeinde B._____ gepachteten Flächen war. Die Beschwerdeführerin hatte der Ortsgemeinde B._____ nach der Übernahme des Landwirtschaftsbetriebs am 28. Mai 2014 zwar gemäss Art. 19 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die landwirtschaftliche Pacht (LPG, SR 221.213.2) schriftlich erklärt, dass sie die von ihrer Mutter gepachteten Grundstücke pachtweise weiterbewirtschaften möchte. Die Ortsgemeinde B._____ hatte die Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 5. Juni 2014 und damit innert dreier Monate (Art. 19 Abs. 2 LPG) jedoch als neue Pächterin abgelehnt. Die Beschwerdeführerin ist damit nicht gemäss Art. 19 Abs. 2 LPG in den laufenden Pachtvertrag ihrer Mutter eingetreten. Dies bestätigt das Urteil des Kreisgerichts [...] vom 13. Mai 2015, dem zu entnehmen ist, dass die Mutter der Beschwerdeführerin, nicht die Beschwerdeführerin, im Jahr 2014 Pächterin der entsprechenden Flächen war. Auch vor der Ablehnung durch die Ortsgemeinde B._____ war sie nicht Pächterin der entsprechenden Flächen. Die Ablehnung entfaltet ihre Wirkung ex tunc und führt dazu, dass die Beschwerdeführerin zu keinem Zeitpunkt, also auch nicht von der Betriebsübergabe bis zum Empfang des Ablehnungsschreibens der Ortsgemeinde B._____, Pächterin der Parzellen Nr. [...] war.

Die Beschwerdeführerin kann auch aus Gutgläubensschutz bezüglich des fraglichen Pachtlandes keine Rechte gegenüber der Ortsgemeinde B._____ ableiten. Ob sich die Ortsgemeinde B._____, wie die Beschwerdeführerin behauptet, im Zusammenhang mit ihrer Ablehnung als Pächterin widersprüchlich verhalten hat, ist für das vorliegende Verfahren nicht von Bedeutung und deshalb nicht zu prüfen. Für das vorliegende Verfahren steht deshalb fest, dass die Beschwerdeführerin nie Pächterin der Parzellen-Nr. [...] der Ortsgemeinde B._____ war.

6.4 Gemäss einem zentralen Grundsatz des Landwirtschaftsgesetzes werden Direktzahlungen nur den Bewirtschaftern von Betrieben ausgerichtet, die einen Betrieb auf eigene Rechnung und Gefahr führen und damit das Geschäftsrisiko tragen (Art. 70 LwG; Art. 2 Abs. 1 LBV; vgl. auch Art. 6 Abs. 1 Bst. c LBV). Dies bedingt unter anderem, dass die Bewirtschafter persönlich zur landwirtschaftlichen Nutzung des Betriebes beziehungsweise des Landes berechtigt sind und die Verfügungsgewalt über sowie die

Verantwortung für den Betrieb – und damit auch für das landwirtschaftlich genutzte Land – haben (vgl. BGE 134 II 287 E. 3.2 f.). Dieser Grundsatz steht im Zusammenhang mit dem Zweck der landwirtschaftlichen Direktzahlungen, die nicht nur der Abgeltung und Förderung gewisser Leistungen der Bewirtschafter dienen, sondern ganz allgemein ihrer Einkommenssicherung. Deren Zwecksetzung kann daher nicht ausschliesslich auf die Erbringung der naturnahen Leistung reduziert werden, sondern es kommt ihnen eine weiterreichende Tragweite zu (BGE 134 II 287 E. 3.4). Die Ausrichtung von Direktzahlungen unabhängig von der Berechtigung der Bewirtschaftung würde sodann bedeuten, dass Verstösse gegen privatrechtliche Verpflichtungen durch finanzielle Beiträge des Bundes unterstützt würden, was unter anderem der Rechtsordnung und dem Grundsatz der Rechtssicherheit widerspricht (BGE 134 II 287 E. 3.5). So sieht zum Beispiel auch Art. 55 DZV, der die Biodiversitätsbeiträge regelt, vor, dass solche nur für eigenes oder gepachtetes Land respektive nur für Bäume, die sich auf eigenem oder gepachtetem Land befinden, gewährt werden. Die Voraussetzung gemäss Ziff. 3.1 des Anhangs zur DZV 1998 (resp. Art. 14 Abs. 2 Bst. b DZV), dass an den ÖLN nur ökologische Ausgleichsflächen (resp. Biodiversitätsförderflächen) angerechnet werden, die sich im Eigentum oder auf Pachtland des Bewirtschafters oder der Bewirtschafterin eines Betriebes befinden, entspricht dem Zweck der Direktzahlungen.

Es handelt sich damit bei der Voraussetzung zur Anrechnung von ökologischen Ausgleichsflächen gemäss Ziff. 3.1 des Anhangs zur DZV 1998 (resp. von Biodiversitätsförderflächen gemäss Art. 14 Abs. 2 Bst. b DZV) auch nicht um eine nicht zu erwartende, bloss formaljuristische Voraussetzung, sondern um die Ausprägung eines zentralen Grundsatzes des landwirtschaftlichen Direktzahlungsrechts. Die Anwendung dieser Voraussetzung im vorliegenden Fall ist daher nicht als überspitzter Formalismus zu werten.

6.5 Dass sich die in Frage stehenden ökologischen Ausgleichsflächen auf Pachtland der Mutter der Beschwerdeführerin befanden, ändert – wie nachfolgend ausgeführt – an der Sachlage nichts. Das Bundesgericht hat zur Voraussetzung, dass sich ökologische Ausgleichsflächen im Eigentum oder auf Pachtland des Bewirtschafters oder der Bewirtschafterin befinden müssen, ausdrücklich festgehalten, dass sich die entsprechenden Flächen dem Bewirtschafter oder der Bewirtschafterin nicht nur faktisch beziehungsweise wirtschaftlich, sondern auch rechtlich zuordnen lassen müssen (BGE 134 II 287 E. 3.2). Eine zivilrechtliche Berechtigung der Beschwerdeführerin an den Pachtgrundstücken der Ortsgemeinde

B._____ könnte sich dann ergeben, wenn die Beschwerdeführerin diese als (zulässige) Unterpacht bewirtschaftet hat. Eine solche liegt hier aber nicht vor, da der Verpächter nach Art. 1 Abs. 4 LPG in Verbindung mit Art. 291 Abs. 1 OR (sowie nach Ziff. 5 des hier relevanten Pachtvertrages „Unterpacht ist bewilligungspflichtig“) einer Unterpacht zustimmen muss (ANDREAS WASSERFALLEN, Landwirtschaftliche Pacht, in: Roland Norer [Hrsg.], Handbuch zum Agrarrecht, S. 440 f.), was die Beschwerdeführerin im Übrigen auch nicht geltend macht. Aufgrund ihrer Ablehnung als Pächterin durch den Verpächter fällt hier auch eine stillschweigende Zustimmung des Pächters ausser Betracht. Der Pachtvertrag zwischen der Mutter der Beschwerdeführerin und der Ortsgemeinde B._____ schliesst zwar die Bewirtschaftung durch Familienangehörige nicht aus und auch Art. 21a Abs. 2 LPG erlaubt dies, indem er festhält: „Die Bewirtschaftungspflicht obliegt dem Pächter selber. Er kann jedoch den Pachtgegenstand unter seiner Verantwortung durch Familienangehörige, Angestellte oder Mitglieder einer Gemeinschaft zur Bewirtschaftung, der er angehört, bewirtschaften oder einzelne Arbeiten durch Dritte ausführen lassen.“ Die Beschwerdeführerin wird damit jedoch nicht zur Pächterin dieses Landes – die Bewirtschaftungspflicht obliegt „dem Pächter selber“ (Art. 21a Abs. 2 LPG) – und sie hat entsprechend keine rechtlich abgesicherte Verfügungsgewalt über das Land. Damit verfügt die Beschwerdeführerin nicht über ein zivilrechtlich hinreichend abgestütztes Nutzungsrecht betreffend der von ihr bewirtschafteten Parzellen der Ortsgemeinde B._____.

6.6 Ob die Beschwerdeführerin damit rechnen musste, dass die Ortsgemeinde B._____ sie als neue Pächterin ablehnen würde, ist vorliegend nicht relevant. Einen Gutgläubensschutz kann sie auch gegenüber dem Kanton nicht geltend machen. Dieser hat ihr gegenüber keine Zusicherungen bezüglich der Anerkennung der in Frage stehenden Flächen als ökologische Ausgleichsflächen gemacht, auf die sich die Beschwerdeführerin berufen könnte. Die Erstinstanz war auch nicht verpflichtet, die Beschwerdeführerin über die Voraussetzungen der Anrechnung von ökologischen Ausgleichsflächen aufzuklären; sie hatte dazu auch gar keine Gelegenheit, da die Beschwerdeführerin den Betrieb ihrer Mutter ohne vorgängige Rücksprache mit der Erstinstanz kurzfristig übernahm. Die Voraussetzung des Eigentums oder Pacht der Betreiberin kann – wie bereits ausgeführt – dem Verordnungstext ohne Weiteres entnommen werden.

6.7 Damit können die von der Beschwerdeführerin geltend gemachten ökologischen Ausgleichsflächen, die sich auf dem Land der Ortsgemeinde

B._____ befinden, nicht an den ÖLN der Beschwerdeführerin für das Jahr 2014 angerechnet werden.

7.

7.1 Die Beschwerdeführerin beantragt, es sei die überbetriebliche Erfüllung des ÖLN zusammen mit E._____ in F._____ zu prüfen. E._____ habe sich dazu bereit erklärt und er habe 2014 auch über die notwendigen ökologischen Ausgleichsflächen verfügt.

Nach Art. 12 DZV 1998 kann der Kanton bewilligen, dass der ÖLN oder Teile davon von mehreren Betrieben gemeinsam erbracht werden. Dafür muss die Zusammenarbeit insbesondere vertraglich geregelt sein. Nach Art. 64 Abs. 1 DZV 1998 meldet die Bewirtschafterin in ihrem Gesuch für Direktzahlungen auch den ökologischen Leistungsnachweis (Bst. b). Das Gesuch ist der zuständigen Behörde zwischen dem 15. April und dem 15. Mai einzureichen, wobei der Kanton den genauen Gesuchstermin festlegt (Art. 65 Abs. 1 und 2 DZV 1998). Diese Bestimmungen machen klar, dass eine solche überbetriebliche Erfüllung des ÖLN in jedem Fall im Vorhinein vereinbart und bewilligt werden muss. Die Bestimmung darf nicht dazu missbraucht werden, dass sich Bewirtschafter im Nachhinein die fehlenden ökologischen Ausgleichsflächen zusammensuchen. Es solches Vorgehen würde dem Ziel und Zweck der ökologischen Ausgleichsflächen, der nachhaltigen Förderung der Biodiversität (Art. 104 Abs. 1 und 3 BV; vgl. NICOLE NUSSBERGER-GOSSNER, Ökologische Ausgleichsflächen in der Landwirtschaftszone, 2005, S. 31 und 34), widersprechen. Eine nachträgliche überbetriebliche Erfüllung des ÖLN kommt daher vorliegend nicht in Frage.

7.2 Ebenso kann der Beschwerdeführerin die Fläche der Parzelle Nr. [...] nicht als ökologische Ausgleichsfläche angerechnet werden. Nach eigenen Angaben hat die Beschwerdeführerin diese Parzelle – die im Eigentum ihrer Geschwister ist – 2014 auch nicht bewirtschaftet.

8.

8.1 Die Beschwerdeführerin macht erstmals in der Beschwerde vor dem Bundesverwaltungsgericht geltend, die 18 Hochstamm-Feldobstbäume auf ihrer eigenen Fläche seien als ökologische Ausgleichsflächen an ihren ÖLN anzurechnen. Dieser Einwand wurde im Rekursverfahren vor der Vorinstanz nicht vorgebracht, weshalb sich im angefochtenen Entscheid hierzu keine Ausführungen finden. In der Verfügung vom 28. Oktober 2015

(vgl. Sachverhalt Bst. F) hatte die Erstinstanz die Anrechnung von Hochstamm-Feldobstbäumen – nach Konsultation des BLW – abgelehnt mit der Begründung, dass nebst den Bäumen noch ein anderer Typ von Biodiversitätsförderflächen vorhanden sein müsse, was hier nicht der Fall sei. In ihrer gemeinsamen Vernehmlassung vor dem Bundesverwaltungsgericht beantragen Erst- und Vorinstanz nun – in teilweiser Gutheissung der Beschwerde – die Anrechnung dieser Bäume. Auch das Bundesamt für Landwirtschaft schliesst sich in seiner Stellungnahme im Beschwerdeverfahren dieser Meinung an, dass die Bäume auf dem Eigenland der Beschwerdeführerin als ökologische Ausgleichsflächen anzurechnen seien und damit der ökologische Leistungsnachweis teilweise erfüllt sei.

8.2 Art. 7 Abs. 1 DZV 1998 verlangt, dass ökologische Ausgleichsflächen mindestens 7 % der übrigen landwirtschaftlichen Nutzfläche des Betriebes betragen müssen. Art. 7 Abs. 4 DZV 1998 lautete: „Der ökologische Ausgleich nach Absatz 1 darf höchstens zur Hälfte durch die Anrechnung von Bäumen nach Absatz 3 erbracht werden.“ Der (seit der DZV 2014) leicht anders formulierte Art. 14 Abs. 3 zweiter Satz DZV lautet: „Höchstens die Hälfte des erforderlichen Anteils an Biodiversitätsförderflächen darf durch die Anrechnung von Bäumen erfüllt werden.“ Der Wortlaut von Art. 14 Abs. 3 zweiter Satz DZV lässt relativ klar darauf schliessen, dass höchstens 3.5 % der für den ÖLN angerechneten Biodiversitätsförderflächen Bäume sein dürfen. Wie das Bundesamt und die Vorinstanz in ihren Stellungnahmen zu Recht ausführen, ergibt sich weder aus dem Wortlaut, der Systematik und den gesetzlichen Vorgaben, dass Hochstamm-Feldobstbäume nur als Biodiversitätsförderflächen angerechnet werden können, wenn daneben auch Flächen als ökologische Ausgleichsflächen angerechnet werden. Trotz einer leicht anderen Formulierung liegen keine Hinweise dafür vor, dass Art. 7 Abs. 4 DZV 1998 anders zu interpretieren wäre als Art. 14 Abs. 3 zweiter Satz DZV: Beide verweisen auf den im jeweiligen Absatz 1 genannten Umfang von 7 % ökologischer Ausgleichsfläche respektive Biodiversitätsförderfläche. Zudem weisen die „Weisungen und Erläuterungen 2014“ zur DZV nicht auf eine inhaltliche Änderung der Bestimmung hin. Unter diesen Umständen ist in der Neuformulierung lediglich eine Präzisierung der bereits vorher bestehenden Rechtslage zu sehen. Entsprechend ist Art. 7 Abs. 4 DZV 1998 gleich auszulegen wie Art. 14 Abs. 3 zweiter Satz DZV: Höchstens 3.5 % der für den ÖLN angerechneten ökologischen Ausgleichsflächen dürfen Bäume im Sinne von Art. 55 Abs. 1^{bis} DZV (resp. im Sinne von Art. 54 DZV 1998) sein. Die 18 Hochstamm-Feldobstbäume der Beschwerdeführerin sind entsprechend an ihren ÖLN für das Jahr 2014 anzurechnen.

9.

9.1 Bei der Berücksichtigung der 18 Hochstamm-Feldobstbäume ergibt sich eine anrechenbare Biodiversitätsförderfläche von 18 Aren, was einer Biodiversitätsförderfläche von 1,83 % entspricht. Damit unterschreitet die Beschwerdeführerin die notwendige Biodiversitätsförderfläche von 7 % (resp. die ökologische Ausgleichsfläche) um 5.17 % (Biodiversitätsförderflächen im Umfang von 18 Aren [18 Bäume; Art. 14 Abs. 3 erster Satz DZV 2014, wonach pro Baum eine Are angerechnet wird] bei einer landwirtschaftlichen Nutzfläche von 984 Aren).

9.2 Die Kürzung der Direktzahlungsbeiträge der Beschwerdeführerin aufgrund des nicht vollständig erfüllten ÖLN richtet sich grundsätzlich nach der DZV 2014. Diese verweist dafür in Art. 105 Abs. 1 DZV 2014 auf die Richtlinie der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz vom 27. Januar 2005 zur Kürzung der Direktzahlungen in der Fassung vom 12. September 2008 (im Folgenden: Kürzungsrichtlinie). Die Kürzungsrichtlinie verweist zur Berechnung der Kürzungen unter Bst. C Ziff. 1.1 unter anderem auf die „Flächenbeiträge gemäss Art. 27 DZV“, die es im Jahr 2014 jedoch nicht mehr gab. Gemäss den Erläuterungen zu Art. 105 Abs. 1 DZV 2014 in den „Weisungen und Erläuterungen 2014“ des BLW zur DZV muss bei der Umsetzung der Kürzungsrichtlinie im Jahr 2014 der Begriff „Flächenbeitrag“ deshalb durch „1000 Franken mal relevante Anzahl ha“ ersetzt werden.

9.3 Gemäss Bst. C Ziff. 1.4 Kürzungsrichtlinie sind je Prozent Unterschreitung 20 Strafpunkte zu vergeben, was vorliegend 103.4 Strafpunkte ergibt (5.17×20). Gemäss Bst. C Ziff. 1.1 (i.V.m. den Erläuterungen zu Art. 105 Abs. 1 DZV 2014 in den „Weisungen und Erläuterungen 2014“ des BLW zur DZV, S. 45) berechnet sich die Kürzung beim ersten Mangel nach der Formel: „(Anzahl Strafpunkte - 10) / 100 x 1000 x relevante Hektaren“. Daraus ergibt sich eine Kürzung der Direktzahlungen von Fr. 9'190.55. Der (unbestrittene) Direktzahlungsanspruch der Beschwerdeführerin beträgt für das Jahr 2014 grundsätzlich Fr. 16'107.15. Davon sind Fr. 9'190.55 abzuziehen, woraus ein Direktzahlungsanspruch der Beschwerdeführerin für das Jahr 2014 von Fr. 6'916.60 resultiert.

9.4 Die Beschwerdeführerin bringt vor, es sei auf die Rückforderung respektive die Kürzung der Direktzahlungen „aufgrund der speziellen Situation rund um die Pachtlandstreitigkeiten“ zu verzichten.

Ein Verzicht auf die Kürzung oder Verweigerung der Beiträge ist gemäss Art. 106 Abs. 1 DZV 2014 möglich, wenn aufgrund höherer Gewalt Anforderungen des ÖLN nicht erfüllt werden. Als höhere Gewalt gilt nach Abs. 2 insbesondere der Tod der Bewirtschafterin, die Enteignung eines grösseren Teils der Betriebsfläche, wenn die Enteignung bei Einreichung des Beitragsgesuchs nicht vorhersehbar war, die Zerstörung von Stallgebäuden, eine schwerwiegende Naturkatastrophe oder eine Katastrophe, deren Ursache nicht im Einflussbereich der Bewirtschafterin liegt und die auf der Betriebsfläche grössere Schäden anrichtet.

Keines der vorerwähnten Ereignisse ist vorliegend eingetreten. Auch eine Enteignung liegt nicht vor, war die Beschwerdeführerin doch nie Pächterin der Parzellen im Eigentum der Ortsgemeinde B._____. Auch wenn ihre Ablehnung als Pächterin durch die Ortsgemeinde B._____ für sie überraschend gekommen sein mag, als unvorhersehbar ist sie nur schon aufgrund der rechtlichen Verankerung dieser – grundsätzlich zudem voraussetzungslos ausübbar – Möglichkeit in Art. 19 Abs. 2 LPG nicht zu betrachten. Ebenso wenig liegt eine Katastrophe vor, die auf der Betriebsfläche Schäden angerichtet hätte. Auch wenn die plötzliche Betriebsübernahme aus einer gewissen persönlichen respektive familiären Bedrängnis heraus erfolgt zu sein scheint, legt die Beschwerdeführerin doch keine so hohe und plötzlich aufgetretene Dringlichkeit dar, dass diese mit den in Art. 106 Abs. 2 DZV 2014 genannten Kategorien höherer Gewalt vergleichbar und deshalb als ebenso gewichtig und einschneidend zu werten wäre. Die Voraussetzungen für einen Verzicht auf die Kürzung der Beiträge an die Beschwerdeführerin für das Jahr 2014 aufgrund von höherer Gewalt nach Art. 106 Abs. 1 DZV 2014 sind damit nicht erfüllt.

9.5 Die Beschwerdeführerin macht geltend, ihr vollständiger Ausschluss von den Direktzahlungen 2014 sei nicht verhältnismässig.

Dies insbesondere deshalb, da der vollständige Ausschluss von den Direktzahlungen aufgrund fehlender Biodiversitätsförderflächen im Vergleich zu Kürzungen aus anderen Gründen, die keinen vollständigen Ausschluss zur Folge hätten, nicht verhältnismässig sei. Da nach dem Gesagten (E. 9.2) ein vollständiger Ausschluss von den Direktzahlungen nicht mehr zur Debatte steht, stösst diese Argumentation ins Leere und braucht nicht geprüft zu werden. Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass gemäss Kürzungsrichtlinie auch Kürzungen wegen Mängeln beim Tierschutz und wegen Mängeln bei der ausgeglichenen Düngerbilanz zu einem Ausschluss von den Direktzahlungen führen können (vgl. Bst. C Ziff. 1.1 i.V.m. Bst. C

Ziff. 1.3 und Ziff. 2 Kürzungsrichtlinie). Dass fehlende Unterlagen und fehlende Bodenproben nicht ohne Weiteres zu einem Ausschluss von den Direktzahlungen führen können, erscheint zudem aufgrund der relativen Schwere dieser Mängel verhältnismässig. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass Art. 170 Abs. 2^{bis} LwG bei Nichteinhaltung der für die landwirtschaftliche Produktion massgebenden Bestimmungen der Gewässerschutz-, der Umweltschutz- und der Tierschutzgesetzgebung ausdrücklich die Kürzung und Verweigerung bei allen Direktzahlungen zulässt (was gemäss Botschaft des Bundesrates zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den Jahren 2014–2017 vom 1. Februar 2012, BBl 2012 2075, Ziff. 2.8 S. 2238, auch die Nichteinhaltung des ÖLN umfasst).

Bst. A Ziff. 2 der Kürzungsrichtlinie sieht zudem vor, dass die Verhältnismässigkeit beim Vollzug der Kürzungsrichtlinie zu wahren ist, und stellt implizit fest, dass die kantonalen Behörden im Einzelfall gestützt auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit von den Regelungen der Kürzungsrichtlinie abweichen können. Eine Verletzung des verfassungsrechtlich verankerten Grundsatzes der Verhältnismässigkeit nach Art. 5 Abs. 2 BV ist vorliegend jedoch nicht zu erkennen.

9.6 Die Direktzahlungen der Beschwerdeführerin für das Jahr 2014 sind deshalb im Umfang von Fr. 9'190.55 zu kürzen. Die Beschwerdeführerin hat damit einen Anspruch auf Direktzahlungen für das Jahr 2014 von Fr. 6'916.60 (Fr. 16'107.15 - 9'190.55).

10.

10.1 Die gesetzliche Grundlage für die Rückforderung der landwirtschaftlichen Direktzahlungen ist in Art. 171 Abs. 2 LwG zu sehen. Das Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990 (SuG; SR 616.1) gilt gemäss Art. 2 Abs. 1 SuG für alle im Bundesrecht vorgesehenen Finanzhilfen und Abgeltungen. Art. 30 SuG regelt den Widerruf von Finanzhilfe- und Abgeltungsverfügungen. Das dritte Kapitel des Subventionengesetzes (Art. 11–40 SuG) ist gemäss Art. 2 Abs. 2 SuG anwendbar, soweit andere Bundesgesetze oder allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse nichts Abweichendes vorschreiben. Entsprechend ist Art. 30 SuG vorliegend nicht anwendbar, da Art. 171 Abs. 2 LwG eine abweichende Regelung trifft und als spezielles Recht ohnehin vorgeht (Urteil des BGer 2C_88/2012 vom 28. August 2012 E. 4.1 f.).

10.2 Nach Art. 171 Abs. 2 LwG sind zu Unrecht bezogene Beiträge oder Vermögensvorteile unabhängig von der Anwendung der Strafbestimmungen zurückzuerstatten oder zu verrechnen. Der Beschwerdeführerin wurden für das Jahr 2014 insgesamt Fr. 16'107.15 an Direktzahlungen ausbezahlt. Davon sind nach dem Gesagten Fr. 9'190.55 zu Unrecht bezogen worden und entsprechend zurückzufordern.

Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Rückforderung der Beiträge sei nicht möglich, da sich der rechtsrelevante Sachverhalt zwischen dem Zeitpunkt der Auszahlung der Direktzahlungen 2014 und der Rückforderung nicht verändert habe. Sie bezieht sich dabei auf Art. 171 Abs. 1 LwG, der vorsieht, dass Beiträge ganz oder teilweise zurückgefordert werden, wenn die Voraussetzungen, unter denen ein Beitrag gewährt wurde, nicht mehr erfüllt sind oder Auflagen oder Bedingungen nicht eingehalten werden. Für die Rückerstattung ist vorliegend auf Art. 171 Abs. 2 LwG abzustellen. Gestützt auf diese Bestimmung sind alle zu Unrecht bezogenen Beiträge oder Vermögensvorteile unabhängig von der Anwendung der Strafbestimmungen zurückzuerstatten oder zu verrechnen. Art. 171 Abs. 2 LwG – auf den sich die Rückforderung gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung wie erwähnt stützt (2C_88/2012 E. 4.2) – stellt klar, dass alle „zu Unrecht bezogene[n] Beiträge“ zurückzufordern sind. Nachdem ein Teil der von der Beschwerdeführerin bewirtschafteten Biodiversitätsförderfläche weder in ihrem Eigentum stand noch von ihr gepachtet wurde, ergibt sich für das Jahr 2014 ohne Weiteres, dass der ökologische Leistungsnachweis nicht vollständig erfüllt war und die Ausrichtung der Direktzahlungen nicht gerechtfertigt war (vgl. E. 9). Ein Verschulden der Beschwerdeführerin ist nicht Voraussetzung für eine Rückforderung. Der Erstinstanz ist es in diesem Sinne erlaubt, ihre Fehler, soweit diese zu unrechtmässig bezogenen Beiträgen geführt haben, zu korrigieren. Dass sich der Sachverhalt unterdessen geändert hätte, ist dafür nicht notwendig.

Ein Verzicht auf die (teilweise) Rückforderung der Direktzahlungen 2014, wie ihn die Beschwerdeführerin aufgrund „der speziellen Situation rund um die Pachtstreitigkeiten“ fordert, ist nicht möglich (betreffend Verzicht auf die Kürzung der Beiträge aufgrund höherer Gewalt, vgl. E. 9.3). Einen solchen Verzicht auf die Rückforderung sieht Art. 171 LwG nicht vor und Art. 30 Abs. 2 SuG ist wie ausgeführt vorliegend nicht anwendbar.

11.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen. Zusammengefasst hat die Erstinstanz der Beschwerdeführerin für das Jahr 2014

Direktzahlungen in der Höhe von Fr. 9'190.55 unrechtmässig ausbezahlt. Diese Summe ist von der Beschwerdeführerin zurückzufordern. Die von der Beschwerdeführerin zurückzufordernde Summe von Fr. 9'190.55 ist mit dem Restanspruch der Beschwerdeführerin auf Direktzahlungen für das Jahr 2015 in der Höhe von Fr. 8'428.45 zu verrechnen, weshalb die Beschwerdeführerin der Erstinstanz insgesamt den Betrag von Fr. 762.10 zurückzuzahlen hat.

Entsprechend ist der Rekursentscheid der Vorinstanz vom 16. November 2016 aufzuheben.

Im Kostenpunkt ist die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen zur neuen Regelung der Kosten- und Entschädigungsfrage für das Rekursverfahren entsprechend dem Ausgang des vorliegenden Verfahrens.

12.

12.1 Bei diesem Verfahrensausgang sind die Kosten von insgesamt Fr. 1'500.– nach dem Grad des Obsiegens zur Hälfte der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 und 5 VwVG; Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Der von der Beschwerdeführerin einbezahlte Kostenvorschuss von Fr. 1'500.– ist zur Bezahlung der Kosten zu verwenden. Der restliche Betrag von Fr. 750.– ist ihr nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten. Vorinstanzen werden keine Verfahrenskosten auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

12.2 Auf die Zusprechung einer Parteientschädigung ist zu verzichten, da nicht davon auszugehen ist, dass der nicht vertretenen Beschwerdeführerin aus der Einreichung der Beschwerde verhältnismässig hohe Kosten erwachsen sind (Art. 64 Abs. 1 VwVG).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

1.1 Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Der Rekursentscheid der Vorinstanz vom 16. November 2016 wird aufgehoben. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

1.2 Die Direktzahlungsbeiträge der Beschwerdeführerin für das Jahr 2014 werden im Umfang von Fr. 9'190.55 gekürzt. Im gleichen Umfang werden

die bereits geleisteten Direktzahlungsbeiträge für das Jahr 2014 zurückgefordert.

1.3 Die Beschwerdeführerin hat der Erstinstanz insgesamt den Betrag von Fr. 762.10 zurückzuzahlen.

1.4 Im Kostenpunkt wird die Sache an die Vorinstanz zurückgewiesen zur neuen Regelung der Kosten- und Entschädigungsfrage für das Rekursverfahren.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'500.– werden der Beschwerdeführerin zur Hälfte auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet. Der Differenzbetrag von Fr. 750.– wird der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung gewährt.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde; Beilage: Rückerstattungsformular)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde)
- die Erstinstanz (Gerichtsurkunde)
- das Bundesamt für Landwirtschaft BLW (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Maria Amgwerd

Tobias Grasdorf

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Rechtschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die Beschwerdeführerin in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 23. Oktober 2018